

vista, eis o que noto nalgumas de suas enunciações nos itens 8.º, 10 e 11 do seu art. 15 = N.º 8.º = o despêjo tem lugar: a) no caso de demolição e edificação ou b) no caso de reforma, que dêem (os dois) ao prédio “maior capacidade de utilização; quanto ou de que extensão, não o diz (note-se bem); *ergo qualquer que seja. Não deu ao inquilino a preferência na locação* terminadas as obras (note-se bem); e isso precisava ser expresso, porque prejudica o proprietário; e, pois, não se pode presumir ou deduzir... Logo, terminadas as obras, como o prédio *está vago pelo* despêjo ou saída voluntária do inquilino, tem cabida o parágrafo único *in fine* (terceira hipótese) do art. 2.º. Não se pode deduzir que a lei dê o despêjo para o proprietário aumentar a capacidade de utilização do prédio, e continuar o mesmo aluguel... Ninguém o requereria... Parece que a lei fitou aumentar a utilização da casa para comportar mais inquilinos, e por isso achou bastante dar o despêjo para conseguir esta *comportação* maior. Não cogitou de mais nada no caso — como a lei anterior — e acabou com a confusão desta para a tomada do prédio: se por despêjo ou imissão de posse.

No item 10 pôs o despêjo se o locatário “infringir obrigação legal”, como a do art. 2.º; mas neste caso não precisava mais estabelecê-lo no item 11 — “se o locatário infringir o disposto no art. 2.º”... Melhor...

A respeito de inquilinato, leia-se o que escreveu o eminente mestre de direito Ministro Filadelfo Azevedo na Rev. For. vol. 126 págs. 12 e seguintes.

“Receber ou tentar receber... além do aluguel... só pode ser luva. O aumento de renda pela lei, embora não punível, é proibido e o inquilino absolutamente não paga, não podendo o proprietário absolutamente coagi-lo a este pagamento; ao passo que a luva para alugar o prédio, o inquilino, que ansiosamente o quer, pagará na certa... e por isso deve haver a punição: do fato criminoso *provável*; e esta punição para o aumento do aluguel, fato *improvável* ou, antes, que não se dará não tem alcance ou objetivo e não se compreende...”

## PARECERES

**Ajuda de custo de Vereadores —  
Conceito de direito adquirido na esfera publicística — Direito subjetivo de ordem pública**

— Ainda que não se possa arguir a lei constitucional n.º 3 de 30—1—1951, de inconstitucional, sua aplicação à atual legislatura não se verifica, porque não alcança uma situação jurídica decorrente de fatos a ela anteriores.

— É princípio vigente em nossa legislação que a lei respeitará os direitos adquiridos e terá efeito imediato e geral, mas não retroativo.

— Da mesma forma que os direitos subjetivos privados se adquirem, e não podem ser prejudicados pela lei, os direitos subjetivos de ordem pública, incorporados ao patrimônio do cidadão, são adquiridos também, e, também, se exercem a cavaleiro da vontade variável do legislador.

CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA  
Catedrático de Direito Civil da Faculdade de Direito da U.M.G..

## PARECER

Vereadores de Belo Horizonte me fazem a seguinte consulta: A Constituição Mineira, no art. 86, e seu parágrafo único, instituindo a gratuidade do mandato legislativo municipal, permitia, contudo, a percepção de uma ajuda de custo, correspondente ao comparecimento às reuniões ordinárias da Câmara Municipal.

A Lei n.º 28, de Organização Municipal, repetiu este princípio, e baseada naquele inciso constitucional, a Resolução Municipal n.º 4, de 1948, fixou aquela ajuda de custo para os vereadores de Belo Horizonte.

A Lei Constitucional n.º 3, de

30 de janeiro de 1951, introduzindo emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais, suprimiu o § único do art. 86, que, assim, despojado deste apêndice, passou a consagrar, tão somente, a gratuidade do mandato legislativo municipal.

Diante disto, indagam os Consultantes se têm direito à alguma remuneração, ou se estão sujeitos a cumprir gratuitamente o seu mandato.

## RESPONDO:

1.º — A questão, tal como formulada, não envolve indagação sobre se o mandato dos vereadores deve ser gratuito ou remunerado, nem sobre a justiça da medida adotada pela Colenda Assembleia Legislativa Estadual, ao suprimir o § único do art. 86 da Constituição Mineira. Quaisquer considerações a respeito desbordam do problema em exame.

Não me parece, também, relevante a pesquisa da legitimidade da resolução tomada pelo Legislativo Estadual, frente à Carta Republicana.

Tomo a questão nos seus termos simples, admitindo como pressupostos de fato, ou premissas para o desenvolvimento lógico de meu raciocínio, estes dispositivos legais, tais como são. Não me parece necessário penetrar o problema da constitucionalidade da Lei n.º 3, ou da sua legitimidade em confronto com a autonomia municipal assegurada na Carta Magna.

2.º — Para mim, pois está em jogo a pergunta: se os vereadores têm direito à percepção de uma

ajuda de custo, em plena vigência da Lei Constitucional n.º 3. E, como não discuto a legitimidade deste diploma, o que se me afigura passível de exame é se o direito daqueles representantes do povo restou incólune, ou se sucumbiu fulminado pela emenda constitucional.

E respondo pela afirmativa: Os vereadores eleitos para a atual legislatura têm direito àquela remuneração auxiliar.

3.º — Para mim, todo o problema se desloca para o terreno do conflito de leis no tempo. Não passa de uma questão de direito intertemporal, que resolvo com a aplicação dos princípios de direito mais pacíficos.

Antes de tudo, e como o raciocínio que expendo terá de desenvolver-se num terreno de direito público, e terei de invocar alguns conceitos privatísticos, deixo esclarecido, com apoio em DUGUIT, que é cientificamente exato apelar para os conceitos assentados no direito privado, ainda quando a questão em exame envolva matéria de direito público:

"Il faut se prémunir contre une erreur communément répandue, celle qui consiste à établir une séparation absolue entre le droit public et le droit privé. Sans doute il faut distinguer ces deux parties du droit, mais il ne faut pas établir entre elles une sorte de muraille infranchissable: ce qu'est une notion de droit l'est aussi bien en droit public qu'en droit privé". (Leçons de Droit Public Général, pag. 39).

4.º — Em seguida, convém deixar firmada ainda a possibilidade em tese de se adquirirem direitos na esfera publicística. Da mesma forma que se incorporam ao patrimônio individual os

direitos privados, assim também ocorre com os direitos públicos.

É aquilo que a dogmática constitucional e administrativa classifica sob a denominação de direitos públicos subjetivos.

RUI BARBOSA, o mestre sem paralelo de nossos constitucionistas, já se lhe referia:

"Os direitos individuais, porém, não envolvem unicamente as relações de família, propriedade e contrato de pessoa e pessoa.

A essas, de caráter meramente privado, acresce a extensão, tão vasta e importante, na sociedade moderna, dos direitos de ordem pública". (O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional, p. 13).

Os mestres do direito público, da mesma forma que se construiu no direito privado a noção do direito subjetivo, acentuam que a faculdade instituída pelo direito público objetivo cria em favor de seu titular o direito subjetivo de ordem pública.

Assim, ADOLPHO MERKL, após desenvolver a tese, sintetiza:

"De lo dicho se deduce que podemos designar como derecho administrativo subjetivo — en analogia con el derecho privado subjetivo — aquellas obligaciones e derechos subjetivos instituidos por preceptos jurídico-administrativos, esto es, preceptos aplicables por organos administrativos, sea cualquiera su categoria". (Teoria General del Derecho Administrativo, p. 185).

O grande publicista OTTO MAYER desenvolve a doutrina dos direitos de ordem pública, analisando as diversas modalidades que pode assumir.

O direito, diz OTTO MAYER,

é um poder pertencente ao indivíduo. Se o poder público está em jogo, ter-se-á um direito subjetivo público. Mas, na aproximação ou conexão com o poder público, não se deve considerar a origem dos direitos, ou a sua criação pelo poder público, porque todos os direitos, mesmo os de ordem privada, originam-se da lei, que é emanção do poder público.

O que faz o distinção precisa é o "conteúdo" do poder emanado da norma:

"La puissance publique appartient à l'État; mais l'exercice de cette puissance peut devenir l'objet de pouvoirs attribués aux individus dont l'État représente l'ensemble. Le droit public que individuel (subjectif) est un pouvoir juridique sur l'exercice de la puissance publique". (Principes Généraux de Droit Administratif, vol. I, pag. 140).

5.º — A Constituição Estadual, no art. 86, § único, admitiu que o vereador receba ajuda de custo a ser fixado em Lei.

Ao organizar o Município Mineiro, a Lei n.º 28, de 22 de novembro de 1947, depois de repetir o princípio da gratuidade da função de Vereador (art. 32), declarou que, pelo comparecimento às sessões ordinárias da Câmara, pode ele receber uma ajuda de custo, não excedente da verba de representação mensal do Prefeito (art. 32, § 3.º).

Esta ajuda de custo, bem como a verba de representação vigorarão por todo o período de mandato, e não poderão ser modificadas no curso do mesmo (art. 32, § 4.º).

Foi, pois, com apoio na Carta Estadual e na Lei de Organização do Município que a Lei Municipal n.º 4, de 1948, fixou a ajuda de custo dos Vereadores à

Câmara Municipal de Belo Horizonte.

Estes preceitos de direito público, constituem o que na técnica consagrada, clássica, se denomina direito público objetivo.

E, da mesma forma que na órbita jusprivatística, ao direito objetivo — *norma* — se contrapõe o direito subjetivo — *facultas* — no terreno publicístico, segundo os conceitos enunciados por ADOLFO MERKL ou segundo o critério lógico ministrado por OTTO MAYER, chega-se a conclusão idêntica: o preceito de direito público institui obrigações e faculdades correlatas; o exercício do poder público na esfera municipal constitui para o cidadão uma faculdade ou um poder, que se praticará na forma e sob as condições estabelecidas na lei.

6.º — Para uma perfeita fixação do pensamento, é proveitoso o raciocínio em termos de comparação.

O art. 82 da Constituição Federal estabelece que o Presidente e o Vice-Presidente da República exercerão o cargo por cinco anos.

A Constituição Mineira exige como requisito de elegibilidade dos deputados à Assembleia Estadual a maioridade de 21 anos (art. 6.º, n.º III).

São normas que instituem simultaneamente faculdades. Ao Presidente da República, a de exercer o mandato por cinco anos; ao deputado estadual a de cumprir o seu, desde que conte 21 anos. As normas que definem estes direitos são o que mais puramente se categoriza como direito público. Mas ninguém pode negar que, em correlação com tais preceitos, os direitos ou faculdades dos cidadãos investidos naquelas funções são um direito subjetivo de ordem pública.

Transposto o argumento para a espécie em exame, aqui vamos encontrar que as disposições cita-

das da Constituição Estadual, da Lei 28 e da Resolução n.º 4 formam os "praecepta" denominados direitos objetivos, e a estas normas correspondem faculdades, que se traduzem nitidamente em direito subjetivo do Vereador à ajuda de custo, nos termos da legislação vigente: direitos subjetivos de ordem pública, mas nem por isso menos direitos.

7.º) — Da mesma forma que os direitos subjetivos privados se adquirem, e não podem ser prejudicados pela lei, os direitos subjetivos de ordem pública, incorporados ao patrimônio do cidadão, são adquiridos também, e também se exercem a cavaleiro da vontade variável do legislador.

Da mesma forma que os direitos privados, os públicos decorrem de um fato ou de uma relação jurídica, que a lei em certo tempo regula como ensina para os primeiros, o clássico GABBA:

"È diritto acquisito, generalmente parlando, ogni conseguenza legittima di un fatto o di una relazione giuridica, posta in un modo contemplato e regolato dalla legge, fintantochè non è stata effettuata". (Retroattività della Leggi, I, p. 41).

É certo que não falta quem sustente a retroatividade das leis políticas. Mas, na verdade, provem de um erro de perspectiva. Tais leis não são retroativas por natureza, e, como tais, afrontariam com desvantagem o preceito constitucional proibitivo do efeito retro-operante.

Quem muito bem esclarece o problema é ROUBIER, com seus conceitos objetivistas:

"Car la doctrine ordinairement répute a confondu certainement ici l'effet retroactif et l'effet immédiat de la loi; ce qu'elle appelle "la retroactivité des lois politi-

ques" ne porte aucune atteinte à des effets accomplis. En d'autres termes, les lois nouvelles, en droit public, ont action immédiate sur l'avenir, mais non point sur le passé sauf disposition interpretative ou expressément retroactive".

Em seguida particularizando com as leis eleitorais, que são das mais articuladas na ordem pública e de cunho nitidamente político, esclarece:

"lorsqu'une loi nouvelle crée une cause de privation du droit électoral, cette loi ne s'applique qu'aux élections futures, et non aux élections antérieures pour les invalider, etc..." (Les Conflits de Lois dans le Temps, II, p. 462).

8.º) — Transpondo agora para a espécie os conceitos aqui emitidos, que não são cientificamente exatos, encontra-se a solução do problema.

Quando se feriu o último pleito, a 3 de outubro de 1950, eram vigentes não apenas o art. 86, § único da Constituição Mineira e o art. 32 e seus parágrafos da lei Estadual n.º 28, como também a Resolução Municipal n.º 4, fixadora da ajuda de custo.

Quando foram proclamados eleitos os Vereadores à Câmara Municipal de Belo Horizonte, a 22 de novembro de 1950, os mesmos diplomas estavam em plena vigência.

Quando foram estes representantes do povo diplomados, em 15 de dezembro de 1950, nenhuma alteração houvera nestes dispositivos legais.

Sua eleição, proclamação e diplomação verificou-se na vigência das leis que lhes asseguravam a ajuda de custo. Eles se fizeram vereadores com direito à percepção daquela verba auxiliar.

Empossados nos cargos para que foram eleitos, em 31 de janeiro de 1951, no mesmo dia foi publicada no jornal oficial a Lei Constitucional n.º 3, de 30 de janeiro de 1951, que podou no art. 86 da Constituição do Estado o § único.

Mas é claro que este diploma não alcança os Vereadores eleitos para a atual legislatura. E não pode atingi-los, porque a Lei, a de ordem pública como a de natureza privada, tem efeito imediato, como ensina ROUBIER e vem expresso na Lei de Introdução ao Código Civil (nova). Se se dissesse que aquela emenda constitucional se volta para o passado, então estaria exato afirmar-se que os seus efeitos atingiriam os vereadores já eleitos, já diplomados antes dela, e empossados na mesma data em que entrou a vigorar.

Os direitos, subjetivos de ordem pública, advindo ao Vereador pela eleição e pela diplomação ficariam, naquela hipótese, atingidos por um diploma que é posterior à sua incorporação ao patrimônio dos titulares respectivos.

Mas é princípio vigente em nossa legislação e novamente engrenado nas nossas instituições políticas, que a lei respeitará os direitos adquiridos, e terá efeito imediato e geral, mas não retroativo.

Então uma só conclusão se impõe: ainda que lícito seja ao Estado legislar neste terreno, e ain-

da que se considere imaculada a emenda constitucional n.º 3, tanto quanto o art. 86 da Carta Mineira, frente ao princípio da autonomia municipal, proclamado na Constituição Federal, ainda assim o que se pode afirmar é que esta emenda não tem aplicação aos atuais Vereadores, cujo direito à ajuda de custo nasceu do fato de terem sido eleitos e diplomados, e cuja percepção se sujeitara apenas à condição suspensiva de posse, e fôra adquirido sob a égide de leis que lhes asseguravam, para o período da presente legislatura, aquela remuneração adminicular.

Não tendo aplicação aos atuais Vereadores ou à atual legislatura, o princípio proibitivo de toda remuneração, o que resta é, então, a afirmativa do direito à ajuda de custo.

9.º) — Diante destas considerações, não é necessário que o Poder Judiciário se manifeste, declarando a inconstitucionalidade da Lei n.º 3. Para mim o problema é tão somente de hermenêutica. Ainda que não se possa arguir a Lei n.º 3 de inconstitucional, sua aplicação à atual legislatura não se verifica, porque não alcança uma situação jurídica decorrente de fatos a ela anteriores.

10.º) — Do exame a que procedi, esta a conclusão a que cheguei, s.m.j.

Belo Horizonte, 6 de março de 1951. Caio Mário da Silva Pereira.